

Die jüngste Reform der Bundesfernstraßenverwaltung und ihre Auswirkungen auf Leipzig

Prof. Dr. Kurt Faßbender

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht

am 12. März 2019 im Bundesverwaltungsgericht

I. Einführung: Good News for LE!

LEIPZIGER VOLKSZEITUNG

Lokales / Ab dem Jahr 2021

00:22 Uhr / 24.04.2018

Leipzig wird Sitz der neuen Superbehörde für die deutsche Autobahnen

Leipzig wird der zentrale Standorte für ein Bundesamt, das für die deutschen Fernstraßen verantwortlich ist. Insgesamt werden rund 1300 neue Stellen geschaffen – 400 davon allein in der Pleiße-Metropole. Im Jahr 2021 soll die neue Behörde ihre Arbeit aufnehmen.

Mitteldeutsche Zeitung

MZ ▶ Leipzig ▶ Fernstraßenbundesamt: Neue Superbehörde mit 1.300 Jobs kommt nach Leipzig

Fernstraßenbundesamt Neue Superbehörde mit 1.300 Jobs kommt nach Leipzig

20.04.18, 10:45 Uhr

Süddeutsche Zeitung

SZ.de Zeitung Magazin

20. April 2018 16:14 Politik - Dresden

Leipzig soll Sitz des Fernstraßen-Bundesamtes werden

Direkt aus dem dpa-Newskanal

I. Einführung

Doch es bleiben Fragen:

- ▣ Was sind die Hintergründe dieser Reform?
- ▣ Bleibt es bei den angekündigten Beschäftigtenzahlen?
- ▣ Was sind eigentlich die Aufgaben des neuen Fernstraßen-Bundesamtes (FBA)?
- ▣ Welche Rolle spielt künftig die „Autobahn GmbH“?

Gliederung

I. Hintergrund der Reform

1. Der ursprüngliche Inhalt des Art. 90 GG
2. Die Folgen für die Finanzierung und Verwaltung der Bundesfernstraßen
3. Kritik an der früheren Regelung und Reformvorschläge
4. Die wichtigsten Schritte auf dem Weg zur Reform
5. Rückschlüsse auf die verfassungsrechtliche Bedeutung des Begleitgesetzes
6. Der Inhalt des neuen Art. 90 GG im Überblick

Gliederung

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung als „Herzstück“ der Neuregelung

1. Das Fernstraßen-Bundesamt mit Hauptsitz in Leipzig als maßgebliche Bundesbehörde
2. Gegenstand und sachlicher Umfang der Bundesverwaltung
3. Die Unzulässigkeit einer Rückübertragung von Aufgaben der Bundesverwaltung
4. Die „Autobahn GmbH“ als weiterer wichtiger Akteur der Bundesverwaltung

III. Fazit und Ausblick

I. Hintergrund der Reform

Art. 90 GG hatte bis zum 19.7.2017 folgende Fassung:

- (1) Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen.
- (2) Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.
- (3) Auf Antrag eines Landes kann der Bund Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung übernehmen.

I. Hintergrund der Reform

- ▣ Dies hatte zur Folge, dass die **Finanzierung und Verwaltung** der Bundesfernstraßen wie folgt **zwischen Bund und Ländern aufgeteilt** war:
- ▣ **Aufgaben des Bundes** waren und sind
 - die Finanzierung der sog. Zweckausgaben bei der Bundesauftragsverwaltung (vgl. Art. 104a GG);
 - die Bundesbedarfsplanung auf der Grundlage des Fernstraßenausbaugesetzes (FStrAbG),
 - die in der Praxis wiederum auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplans erfolgt;
 - die sog. Linienbestimmung nach § 16 FStrG.
- ▣ Demgegenüber erfolgte **die Genehmigung** auch der länderübergreifenden Bundesfernstraßen im Wege der Planfeststellung nach §§ 17 ff. FStrG **durch die Länder**.

I. Hintergrund der Reform

- ▣ Der **Bundesverkehrswegeplan (BVWP)** enthält u. a. Priorisierungen für die Erhaltung und den Ausbau der Bundesverkehrswege (einschließlich Bundeswasserstraßen und Bundesschienenwegen) sowie
- ▣ eine grobe Finanzplanung.
- ▣ Der derzeit geltende BVWP 2030 von 2016
 - hat ein Gesamtvolumen von knapp 270 Mrd. Euro,
 - von denen knapp 70 % für die Erhaltung der Bestandsnetze vorgesehen sind;
 - knapp die Hälfte des Gesamtvolumens (rund 135 Mrd. Euro) ist für die Straßen vorgesehen;
 - bei den Aus- u. Neubauprojekten liegt der Anteil der Straße gar bei 53,6 % und somit im Durchschnitt bei 2,3 Mrd. Euro pro Jahr.

I. Hintergrund der Reform

- ▣ Diese für sämtliche Bundesfernstraßen vorgesehene Bundesauftragsverwaltung war zum einen Gegenstand einer **rechtsdogmatisch fundierten Kritik**.
- ▣ Zum anderen wurden immer wieder erhebliche **Zweifel an deren Effizienz und an der Durchsetzbarkeit der bundesstaatlichen Straßenplanungen** gegenüber den Landesbehörden und den betroffenen Gemeinden angemeldet, v. a.
 - durch den sog. Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sowie
 - durch eigens dafür eingesetzte Kommissionen (zuletzt 2015 durch die sog. *Fratzscher-Kommission*).

I. Hintergrund der Reform

▣ **Wesentliche Schritte zur Reform** waren sodann:

- der Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14.10.2016,
- die Gesetzesentwürfe der Bundesregierung vom Dez. 2016 zur Änderung des Art. 90 GG und zum sog. Begleitgesetz, u.a. bestehend aus:
 - dem Gesetz zur Einrichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes (FStrBAG)
 - dem Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz (InfrGG),
 - Änderungen zu bestehenden Gesetzen sowie
 - einem Überleitungsgesetz.

I. Hintergrund der Reform

- ▣ Diese **Entwürfe** (v. a. zur Änderung des GG und zum Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz) wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, nicht zuletzt aufgrund der u. a. von rechtswissenschaftlicher Seite geäußerten Kritik, **in nennenswertem Umfang geändert**.
- ▣ Der enge zeitliche und sachliche Zusammenhang erlaubt es, aus dem Begleitgesetz und seiner Begründung **Rückschlüsse auf den Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers** zu ziehen.

I. Hintergrund der Reform

Der **Inhalt des neuen Art. 90 GG** im Überblick:

- Das dem Bund verbleibende Eigentum an den Bundesfernstraßen wird als unveräußerlich festgeschrieben.
- Die Bundesautobahnen werden (gem. Art. 143e Abs. 1 GG ab dem 01.01.2021) in Bundesverwaltung überführt.
- Der Bund kann sich nach Maßgabe näherer Regelungen zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts und auch Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP) bedienen.
- Die Länder verwalten die sonstigen Bundesfernstraßen weiter im Auftrage des Bundes, können aber weiterhin deren Übernahme in Bundesverwaltung beantragen.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- ▣ Wahrgenommen werden die Aufgaben der neuen Bundesfernstraßenverwaltung vom **Fernstraßen-Bundesamt (FBA)**, das gemäß § 1 FStrBAG zum 01.01.2021 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) seine (volle) Tätigkeit aufnehmen soll.
- ▣ Weitere Einzelheiten zur Errichtung und Organisation finden sich im **Organisationserlass des BMVI** vom 26.09.2018.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung



Bundesanzeiger

Herausgegeben vom
Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz
www.bundesanzeiger.de

Bekanntmachung

Veröffentlicht am Freitag, 28. September 2018
BAnz AT 28.09.2018 B4
Seite 1 von 5

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Organisationserlass zur Errichtung des Fernstraßen-Bundesamtes

Vom 26. September 2018

I.

Errichtung des Fernstraßen-Bundesamtes, Sitz der Behörde, weitere Standorte

1. Zum 1. Oktober 2018 wird das Fernstraßen-Bundesamt (FBA) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) errichtet.
2. Die Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht über das FBA übt das BMVI aus.
3. Auf Vorschlag des BMVI hat die Bundesregierung durch Kabinettsbeschluss vom 27. Juni 2018 Leipzig als Hauptsitz des FBA bestimmt.
4. Neben dem Hauptsitz in Leipzig wird das FBA bis zu vier weitere Standorte haben. Standorte bestehen in Bonn, Gießen und Hannover.
5. Im Rechtsverkehr treten die weiteren Standorte unter der Behördenbezeichnung „Fernstraßen-Bundesamt, Standort [Ort des Standorts]“ etc. auf.

II. Die neue Bundesfernstraßen- verwaltung

II.

Funktion und Aufgaben des FBA

1. Bis zum 31. Dezember 2020 erfolgt der Aufbau des FBA mit den Aufgaben nach Anlage 1. Umfasst sind insbesondere auch die Vorbereitungen zur Wahrnehmung der fachlichen Aufgaben ab dem 1. Januar 2021.
2. Ab dem 1. Januar 2021 sind dem FBA durch das Gesetz oder auf Grund Gesetzes die fachlichen Aufgaben zugewiesen worden, die sich aus der Anlage 2 ergeben.
3. Die Verteilung der Aufgaben ab dem 1. Januar 2021 zwischen dem BMVI einerseits und dem FBA andererseits wird gesondert bekannt gegeben und durch einen weiteren Erlass des BMVI geregelt. Dabei wird auch die Verteilung der Aufgaben zwischen dem Hauptsitz des FBA und seinen weiteren Standorten fixiert werden. Auf Abschnitt VIII Nummer 1 wird verwiesen.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

III.

Aufbauorganisation des FBA

1. Das FBA hat bei seiner Errichtung zum 1. Oktober 2018 eine Zentralabteilung, die in folgende Bereiche untergliedert ist:

- Personalgewinnung, Personalangelegenheiten für das FBA, Aus- und Fortbildung,
- Personalangelegenheiten für die Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (IGA) (Dienstherrenfunktion gegenüber den der vorgenannten Gesellschaft zugewiesenen Beamtinnen und Beamten),
- Justitiariat, Datenschutzbeauftragte/r, Korruptionsprävention,
- Haushalt und Innerer Dienst,
- Organisation, Change Management, Informationstechnik.

Das FBA wird zum 1. Januar 2021 seine fachlichen Tätigkeiten aufnehmen und soll dann zusätzlich in folgende, weitere Bereiche untergliedert werden:

- Planung, Bau- und Straßenrecht,
- Bau- und Verkehrstechnik,
- Aufsicht.

2. Die Abteilungen des FBA können sich in Referate untergliedern.

3. Für bestimmte Aufgaben und Funktionen (z. B. für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit) können Stabsstellen eingerichtet werden.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- ▣ **Gegenstand der neuen Bundesverwaltung** sind v. a. die in Art. 90 I 1 GG genannten Bundesautobahnen, für die wiederum die Definition in § 1 III 1 FStrG maßgeblich ist.
- ▣ Daneben erstreckt sich Art. 90 II GG entgegen einer im Schrifttum vertretenen Auffassung in vollem Umfang auf die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, die der Bund gemäß Art. 90 IV GG auf Antrag eines Landes in Bundesverwaltung übernimmt.
- ▣ Die Bundesautobahnen umfassen rund 13.000 km, die sonstigen Bundesfernstraßen rund 38.000 km.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- ▣ Der Gesetzgeber hat die **Aufgaben des Fernstraßen-Bundesamtes** v. a. in § 2 FStrBAG in zulässiger Weise konkretisiert. Wichtige Aufgaben sind danach u. a.:
 - ▣ **die Widmung, Umstufung und Einziehung nach Maßgabe von § 2 FStrG bei Bundesfernstraßen, soweit dem Bund die Verwaltung zusteht,**
 - ▣ die Erteilung des Einverständnisses zur Widmungs- und Aufstufungsentscheidung der obersten Landesstraßenbaubehörde zu Bundesautobahnen,
 - ▣ die sog. Linienbestimmung nach § 16 FStrG,
 - ▣ **die Planfeststellung und Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Bundesautobahnen nach § 17 FStrG, einschließlich der vorgeschriebenen Anhörungen.**

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- ▣ Bei der zuerst genannten Aufgabe sind weiterhin die **Beschränkungen** zu beachten, die sich aus der Rspr. des BVerfG zu Art. 90 Abs. 2 GG a.F. **für die Abstufung von Bundesfernstraßen** ergeben.
- ▣ Danach darf die Abstufung einer Bundesfernstraße ein Land nicht dazu zwingen, diese in eine Straßenklasse nach Landesrecht einzustufen.
- ▣ Daher stehen dem Bund von Verfassungs wegen lediglich die Möglichkeiten offen, eine als Bundesfernstraße entbehrlich gewordene Straße zu entwidmen oder dem Land nach Vereinbarung zur Übernahme zu überlassen.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- ▣ Diese Bundesverwaltung ist freilich verfassungsrechtlich vorgegeben. Sie darf daher nicht – auch nicht auf der Grundlage des Art. 90 II 6 GG – durch den „einfachen“ Gesetzgeber inhaltlich modifiziert werden.
- ▣ Daher **ist § 3 III FStrBAG** (derzeit) **verfassungswidrig**, weil er vorsieht, dass auf Antrag eines Landes eine **nach Landesrecht zuständige Behörde** Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde bzw. Plangenehmigungsbehörde in Verfahren sein soll, die für den Bau oder die Änderung von Bundesautobahnen durchgeführt werden.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- ▣ **Weitere wichtige Aufgaben des FBA** sind:
 - ▣ die Unterstützung des BMVI bei der Rechts- und Fachaufsicht über die Länder, bei der Erstellung von Regelwerken etc. und bei der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit,
 - ▣ die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht über die „Autobahn GmbH“, soweit diese mit der Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben beliehen ist,
 - ▣ die dienstrechtliche Verantwortung für Beamte, die kraft Zuweisung für die „Autobahn GmbH“ tätig werden.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- Bei der „Autobahn GmbH“ handelt es sich um die auf der Grundlage des Art. 90 II 2 bis 4 GG und des InfrGG errichtete **Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (IGA)**, mit Hauptsitz in Berlin.
- Sie ist ein **weiterer wichtiger Akteur** der neuen Bundesfernstraßenverwaltung, weil dieser GmbH durch das InfrGG sämtliche Aufgaben des Bundes der Planung, des Baus, des Betriebs, der Erhaltung, der vermögensmäßigen Verwaltung und der Finanzierung der Bundesautobahnen übertragen werden, soweit diese nicht dem FBA vorbehalten sind.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- Damit soll die IGA sozusagen das „**Tagesgeschäft**“ der Unterhaltung und Finanzierung der Autobahnen übernehmen.
- Angesichts dessen **soll der weitaus größere Teil der rund 15.000 Beschäftigten der Länder**, die bisher für die Autobahnen zuständig waren (die Rede ist von 13.000), **bei der IGA weiterbeschäftigt werden**. (Mit Blick auf das FBA ist nur noch von **200 Beschäftigten in Leipzig** die Rede.)
- Daher sieht der Gesellschaftsvertrag der IGA nicht nur im Einklang mit Art. 90 II 4 GG die Errichtung von Tochtergesellschaften, sondern auch von **regionalen Niederlassungen und Betriebsstätten** vor.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- ▣ Diese (formelle) **Privatisierung** war bereits im Gesetzgebungsverfahren **einer der strittigsten Punkte**.
- ▣ Derartige Privatisierungen sind aber gerade bei der Bundesfernstraßenverwaltung **nichts Neues**.
- ▣ So wurde die vorbereitende Straßenplanung sowie die anschließende Bauausführung für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit zu einem Großteil der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Baugesellschaft mbH (**DEGES**) übertragen, die auch den **City-Tunnel in Leipzig** als Eisenbahnprojekt a. E. erfolgreich managte.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- ▣ Dessen ungeachtet zielt bereits Art. 90 II GG auf eine **Begrenzung solcher Privatisierungen**.
- ▣ **Alleingesellschafter** der IGA **ist zwingend der Bund** (insofern ist Art. 90 II 3 GG missverständlich).
- ▣ Eine unmittelbare oder mittelbare **Beteiligung Dritter** an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften wird verfassungsrechtlich **ausgeschlossen** (Art. 90 II 4 GG).

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- ▣ Art. 90 II 5 GG normiert besondere Begrenzungen für **Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)**.
- ▣ Klärungsbedürftig sind hierbei im Wesentlichen nur die räumlichen Grenzen, die nunmehr für ÖPP-Projekte gelten sollen.
- ▣ Hier ist die pauschale Begrenzung in § 5 II InfrGG auf Vorhaben mit einem Gesamtumfang von bis zu 100 km v. a. bei Stadtstaaten problematisch.

II. Die neue Bundesfernstraßenverwaltung

- ▣ Weitere Begrenzungen der Privatisierung ergeben sich aus den Regelungen des Begleitgesetzes, die aus den zuvor genannten Gründen auch verfassungsrechtlich von Bedeutung sind.
- ▣ Dies gilt v. a. für die Möglichkeiten der IGA, selbst Kredite aufzunehmen, und die Einräumung von Nießbrauchsrechten o. Ä.
- ▣ Hierzu gehört nicht zuletzt die Rechts- und Fachaufsicht des FBA im Falle einer Beleihung der „Autobahn GmbH“ und deren parlamentarische Kontrolle.

III. Fazit und Ausblick

- Damit hat der Gesetzgeber (erneut) Forderungen aus dem Kreise der beteiligten Sachverständigen aufgegriffen, die sich im Gesetzgebungsverfahren gegen die ursprünglich geplante weitgehende Verselbständigung der Gesellschaft privaten Rechts gewandt hatten.
- Das verdient – zumal in Zeiten teilweise überbordender Staatskritik – Lob und Anerkennung.

III. Fazit und Ausblick

- Ob es in der Praxis gelingt, mit den neu geschaffenen Strukturen den Bau und die Erhaltung der Autobahnen effektiver zu gestalten, ist in erster Linie eine Frage der Umsetzung.
- Hier bleiben freilich auch Bundestag und BMVI durch die gesetzlich normierten Kontrollmechanismen in der Pflicht.
- Darüber hinaus wird es in Zukunft darauf ankommen, dass das FBA in Leipzig die „eigentlichen Fäden“ bei der Planung und Genehmigung der Bundesautobahnen in der Hand (be-)hält.

Hinweise zur Vertiefung

- *Faßbender*, Verfassungsfragen der neuen Regelungen zu den Bundesautobahnen und zu den sonstigen Bundesfernstraßen des Fernverkehrs, DVBl 2018, S. 1585-1592.
- *Faßbender*, Kommentierung des Art. 90 GG, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 193. Aktualisierung, Stand Sept. 2018 (138 Seiten).